

Les Cahiers de droit



Qu'est-ce qu'une minorité ?

Jules Deschênes

Volume 27, numéro 1, 1986

Les droits des minorités

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/042739ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/042739ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Deschênes, J. (1986). Qu'est-ce qu'une minorité ? *Les Cahiers de droit*, 27(1), 255–291. <https://doi.org/10.7202/042739ar>

Résumé de l'article

With a view to defining what a minority is, the author lays down an inventory of variables likely to aid in answering the above question. Hence we find the minority's « will to survive » and the « number of its members ». In his research, the author leads us to consider various legal, para-legal and doctrinal opinions from which we may extract several constants that permeate the whole. Thus it is that down through the decisions of the Permanent Court of International Justice, the European Court for Human Rights, Canadian courts, etc., there are various elements defining what a minority is.

Conclusion générale sur les droits des minorités

Qu'est-ce qu'une minorité ?

Jules DESCHÊNES *

With a view to defining what a minority is, the author lays down an inventory of variables likely to aid in answering the above question. Hence we find the minority's « will to survive » and the « number of its members ». In his research, the author leads us to consider various legal, para-legal and doctrinal opinions from which we may extract several constants that permeate the whole. Thus it is that down through the decisions of the Permanent Court of International Justice, the European Court for Human Rights, Canadian courts, etc., there are various elements defining what a minority is.

	Pages
Introduction	256
1. Élimination des non-problèmes.....	259
1.1. La question des autochtones	260
1.2. La question des aubains	262
1.3. La question des groupes vis-à-vis leurs membres	264
2. Isolation des variables du concept de minorité	265
2.1. La volonté de survie de la minorité	268
2.2. Le nombre de membres de la minorité	269
2.2.1. Nombre minimum.....	269
2.2.2. Majorité opprimée	269
3. Recherche des constantes du concept de minorité.....	271
3.1. Minorités nationales.....	272
3.2. Opinions judiciaires	274
3.2.1. Cour permanente de justice internationale.....	274
3.2.2. Cour internationale de justice	277
3.2.3. Cour européenne des droits de l'homme.....	277

* LL.D., s.r.c., Juge et ancien Juge en chef à la Cour supérieure du Québec.

	<i>Pages</i>
3.2.4. Tribunaux de l'Inde.....	278
3.2.5. Tribunaux du Canada.....	280
3.3. Opinions para-judiciaires : Le Comité des droits de l'homme	282
3.4. Opinions doctrinales	283
3.5. Observations gouvernementales	286
Conclusion : une définition de minorité.....	289

Introduction

Comme disait naguère un poète : l'ennui naquit un jour de l'uniformité. De là sans doute l'initiative de la création des minorités : l'épice au menu de la vie. Mais quand on y goûte à deux fois, on commence à s'interroger car il n'en existe pas de définition — j'ai failli dire : de recette — satisfaisante. À l'extrême, ne pourrait-il même pas s'agir de majorités opprimées par une minorité agissante et dominatrice ?

Depuis longtemps, nous entendons parler de minorités religieuses ou linguistiques, de populations autochtones et d'égalité, de minorités ethniques ou nationales. Mais enfin, à quoi se reconnaissent ces minorités ? Ont-elles des traits communs ? Existe-il des facteurs spécifiques qui permettent, qui commandent même de leur reconnaître certains attributs, de respecter chez elles certains droits ? En bref, qu'est-ce qu'une minorité ?

La question est plus ambitieuse qu'il n'y paraît au premier abord. Les Nations unies elles-mêmes ont dû s'avouer incapables, après 40 ans d'efforts, de fournir une réponse satisfaisante. L'ampleur du concept de minorité n'a en effet d'égal que son imprécision. En veut-on une illustration ? Pénétrons au pays des minorités¹.

On y rencontre, dans un premier secteur, plusieurs groupes indigènes que les colons européens des XVII^e et XVIII^e siècles ont repoussés jusque dans les régions inhospitalières des Amériques, de la Sibérie, de l'Australasie. Déjà une première complication : ces populations autochtones contestent leur inclusion dans le concept de minorité. Mais j'y reviendrai en détail plus loin.

1. La description qui suit est inspirée de OLIVER, « Introduction : The Minority Rights Group : What's in a Name? », dans WHITAKER, *Minorities — a question of human rights?*, Oxford, England, Pergamon Press Ltd, 1984, p. 1 et 2.

Dans un autre secteur, on trouve, éparpillés sur les trois Amériques, les descendants des victimes du commerce des esclaves, que vient par surcroît d'étourdir le récent accès à l'indépendance des pays de leurs ancêtres africains.

Un troisième secteur regroupe ces minorités artificielles que le pouvoir colonial a suscitées : que l'on pense aux marchands et artisans indiens en Malaisie, en Birmanie, en Afrique Centrale et Orientale ; aux Chinois dans les colonies européennes de l'Asie du Sud-Est ; aux Grecs et aux Chypriotes dans le Congo Belge.

Un quatrième secteur comprend les travailleurs migrants du XX^e siècle : Pakistanais en Angleterre, Mexicains aux U.S.A., Algériens en France, Turcs et Yougoslaves en Allemagne et en Belgique, Grecs et Maltais en Australie.

Mais l'on peut préférer un itinéraire différent. Voici donc ensemble, suivant une frontière arbitraire, d'un côté toutes les grosses minorités, de l'autre toutes les petites ; ou bien, si l'on préfère encore, on peut les tamiser selon la densité de la répartition de leur population sur leur territoire respectif.

On pourrait encore continuer en groupant en autant d'autres secteurs toutes les minorités culturelles du monde, toutes les minorités linguistiques, et toutes les minorités religieuses.

Mais, au terme de l'exercice, aurions-nous pour autant mis en évidence les caractéristiques génériques des minorités, trouvé leur dénominateur commun ? — clairement non.

Voilà donc la tâche à laquelle il faut nous appliquer. Singulière entreprise, penseront d'aucuns, que de s'attaquer à définir l'objet de toutes nos délibérations. Mais, à la réflexion, sage entreprise puisqu'elle permet de mettre en commun les acquis et de les ordonner pour un but unique : la perception d'une réalité jusqu'ici informe et confuse et son organisation en un ensemble peut-être encore hétérogène, mais doté de certains points de repère qui en rendront dorénavant la compréhension et, surtout, le progrès moins rébarbatifs.

Nous ne sommes pas les premiers à nous attaquer à cette tâche ; non plus ne serons-nous vraisemblablement les derniers. Mais il existe aujourd'hui un motif particulier qui, pour la première fois, illumine notre chemin et nous invite puissamment à nous y lancer.

On sait en effet qu'en 1945 la Charte des Nations unies n'avait pas abordé la question des minorités. En 1948, la Déclaration universelle des droits de l'homme ne le fit pas non plus. Mais, 18 ans plus tard, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques proclamait, dans son

article 27, certains droits des minorités ethniques, religieuses et linguistiques. Trente-et-un ans après la Charte, ce Pacte entrait en vigueur. C'est vers cette époque, en 1978, que la Commission des droits de l'homme commençait à travailler à la rédaction d'une Déclaration des droits des minorités, sur la base d'un projet soumis par la Yougoslavie². De 1980 à 1984, le Groupe de travail mis sur pied par la Commission des droits de l'homme a étudié le projet en général, en a adopté provisoirement le préambule et en a discuté l'article 1. Cependant les discussions ont échoué, au printemps de 1984, sur l'opportunité d'une définition de la notion de minorité. Pouvait-on poursuivre le travail en l'absence d'une telle définition, ou bien, avant de proclamer certains droits, devait-on s'entendre sur l'identité de ceux pour le bénéfice desquels on s'apprêtait à les enchâsser?

La Commission des droits de l'homme s'arrêta à un compromis : sur proposition de la Grèce, elle requit la Sous-commission sur la lutte contre la discrimination et la protection des minorités « de rédiger un texte définissant le terme "minorité" en tenant compte des études qui ont déjà été faites dans ce domaine, des observations et des vues communiquées par les gouvernements, ainsi que des discussions tenues durant la session du Groupe de travail et d'autres documents pertinents³. »

Si la question est simple, elle n'est pas dépourvue en même temps d'une certaine ironie. Monsieur le professeur Francesco Capotorti a relevé la situation avec humour dans son étude de 1977 sur les « droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques ». ⁴ Le professeur Capotorti devait bien constater, en effet, que la Commission des droits de l'homme elle-même n'avait pas jugé nécessaire de « définir le terme "minorité" avant de créer la Sous-commission » chargée d'en protéger les droits ! ^{4a}. On était alors en 1947.

De même le Gouvernement autrichien écrivait-il au professeur Capotorti :

En ce qui concerne les aspects théoriques soulevés, il y a lieu de noter que l'étude de ces problèmes dans les ouvrages pertinents date du moment où les spécialistes ont commencé à se pencher sur les problèmes des minorités. Ces spécialistes n'ont jusqu'à présent pas réussi à formuler une définition généralement acceptée du terme « minorité » — qu'elle soit ethnique, religieuse ou linguistique. Comme ces efforts ont été infructueux, il est permis de douter

2. E/CN.4/L.1367/Rev.1, 2 mars 1978.

3. Commission des droits de l'homme, 15 mars 1984, Résolution 1984/62 dans E/1984/14-E/CN.4/1984/77.

4. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, juin 1977, publiée en 1979.

4a. *Id.*, p. 101.

qu'il soit possible de parvenir à une solution satisfaisante de ce problème. De même, tous les efforts entrepris dans ce domaine dans le cadre de l'ONU ont échoué...⁵

Malgré ces commentaires pessimistes, la Sous-commission doit répondre à l'appel de la Commission des droits de l'homme. Or, elle a commis l'imprudence de me confier le soin d'ouvrir le premier sillon.

À cet effet il importe, dès le départ, de poser une balise importante. Notre recherche doit en effet s'effectuer dans le cadre de l'article 27 du *Pacte international de 1966 relatif aux droits civils et politiques*. Il ne s'agit pas de tenter d'êtreindre dans une définition unique toutes les minorités possibles et imaginables. L'article 27 du Pacte s'intéresse aux « minorités ethniques, religieuses ou linguistiques ». Ce sont donc celles-là seules auxquelles il faut nous intéresser.

La précision est importante et, s'il l'avait connue, un correspondant dont la lettre m'a été référée de Londres se serait peut-être évité du souci. En effet, le numéro de janvier 1985 du bulletin du *Minority Rights Group*⁶ a publié un avant-projet de définition que j'avais suggérée l'été dernier à Genève. Un lecteur du Somerset a exprimé son désaccord. Ignorant sans doute les limites de l'article 27, il trouvait la définition trop étroite vu qu'elle n'englobait pas les trois groupes qu'il décrit comme suit : « Blacks in South Africa ; Women in the U.K. ; Gays ».

Nous examinerons plus loin le cas des Noirs d'Afrique du Sud. Quant aux deux autres groupes : les femmes du Royaume-Uni et les gais, je vois mal comment nous pourrions les intégrer aux minorités ethniques, religieuses ou linguistiques.

Permettez-moi de vous suggérer une démarche en trois temps : Dans un premier temps, nous éliminerons ce que j'appellerais les non-problèmes ; dans un deuxième temps, nous isolerons les variables du concept de minorité ; dans un troisième temps, nous rechercherons les constantes de ce même concept. En conclusion, nous tenterons de construire une définition qui soit à la fois assez générale et suffisamment précise.

1. Élimination des non-problèmes

J'entends par un non-problème une question qui pourrait poser difficulté mais qui, pour nos fins, doit être considérée comme réglée. Il en existe trois :

5. *Id.*, par. 33.

6. *Outsider*, « Newsletter of the Minority Rights Group », numéro 20, London, England, janvier 1985.

la question des autochtones, la question des aubains et la question des groupes vis-à-vis leurs membres. Je me propose d'en traiter dans l'ordre.

1.1. La question des autochtones

Le problème, je le rappelle, se présente comme suit : une définition des minorités doit-elle comprendre les populations autochtones ?

À sa session d'août 1984, la Sous-commission a reçu le rapport final de Monsieur Martínez Cobo⁷ sur les populations autochtones. L'auteur du rapport y a tenté sinon une définition, du moins une description de ces populations :

Par communautés, populations et nations autochtones, il faut entendre celles qui, liées par une continuité historique avec les sociétés antérieures à l'invasion et avec les sociétés précoloniales qui se sont développées sur leurs territoires, se jugent distinctes des autres éléments des sociétés qui dominent à présent sur leurs territoires ou parties de ces territoires. Ce sont à présent des éléments non dominants de la société et elles sont déterminées à conserver, développer et transmettre aux générations futures les territoires de leurs ancêtres et leur identité ethnique qui constituent la base de la continuité de leur existence en tant que peuple, conformément à leurs propres modèles culturels, à leurs institutions sociales et à leurs systèmes juridiques.⁸

On retrouve évidemment dans ce texte des éléments caractéristiques, sinon de toutes les minorités, du moins de certaines d'entre elles : v.g. la continuité historique, la distinction de d'autres secteurs de la société, la situation non-dominante, la volonté de préserver ses caractères distinctifs.

Mais ce n'est pas là, d'une part, le lot de toutes les minorités. D'autre part, il y manque certains autres traits typiques v.g. la situation numérique, la référence à la citoyenneté, pour n'en citer que deux. Il ne faudrait pas voir dans cette dernière observation un reproche voilé à l'égard de Monsieur Cobo : celui-ci traitait comme il l'entendait du sujet particulier dont on l'avait chargé.

Il ne semble donc pas que la description des populations autochtones proposée par Monsieur Cobo puisse servir de fondement à une définition générale des minorités.

La difficulté ne saurait d'ailleurs être mieux illustrée que par la lecture d'un mémoire du Gouvernement de la Norvège au secrétaire général des Nations unies :

7. E/CN.4/Sub.2/1983/21/Add.8, 30 septembre 1983.

8. *Id.*, par. 379.

... it would seem appropriate to widen the scope of the declaration to include *indigenous peoples* as a separate category and pay attention to their specific needs and rights. Indigenous peoples do not necessarily constitute minorities and their situation is in many respects different from that of national, ethnic, religious and linguistic minorities.⁹

D'une part, le Gouvernement norvégien, qui connaît ses propres problèmes dans ce domaine, voudrait voir les populations autochtones incluses dans une déclaration générale sur les droits des minorités ; mais du même souffle il reconnaît que ces populations ne constituent pas nécessairement des minorités, qu'elles présentent une situation différente et qu'elles devraient former une catégorie distincte. Voilà déjà beaucoup demander d'une définition unique !

Le Gouvernement norvégien a d'ailleurs honnêtement reconnu la difficulté ; dans un débat subséquent, son porte-parole a demandé que ses suggestions soient tenues en suspens de sorte qu'elles puissent être considérées plus tard par le Groupe de travail de la Sous-commission sur les populations autochtones¹⁰.

Faudrait-il en appeler aux autochtones eux-mêmes ? Certains, et non des moins représentatifs, s'insurgent contre l'idée de se voir identifier à une minorité. En mars 1980, le Groupe de travail de la Commission des droits de l'homme rapportait :

The representative of the International Indian Treaty Council, believed that the inclusion of indigenous peoples in the draft declaration under discussion was misleading and wrong in its basic assumptions.

Le même porte-parole ajoutant :

The ultimate goal of their colonizers would be achieved by referring to indigenous peoples as minorities.¹¹

La même idée trouvait place devant le Groupe de travail de la Sous-commission l'été dernier :

Observers from Governments and non-governmental organizations pointed out that a clear distinction should be made between « indigenous populations » and « minorities ».

Et le Groupe de travail devait constater :

There was agreement among speakers that it would be premature for the Working Group to adopt a final definition at its third (1984) session.¹²

9. *Memorandum from the Royal Ministry of Foreign Affairs of Norway to the Director of the Division of Human Rights*, October 1978, p. 1.

10. E/CN.4/L.1540, 10 mars 1980, par. 36.

11. E/CN.4/L.1540, p. 7.

12. E/CN.4/Sub.2/AC.4/1984/WP.2, par. 95 et 97.

De tous ces éléments, il ressort clairement que les esprits ne sont pas mûrs pour l'inclusion des populations autochtones dans une définition des minorités. Il est concevable que, dans son rapport final, le Groupe de travail sur les populations autochtones suggère une définition qui coïncide avec celle, plus générale, que la Commission des droits de l'homme a demandé à sa Sous-commission de lui suggérer ; mais le moment paraît prématuré pour tenter l'aventure et l'on doit considérer la question, pour aujourd'hui, comme un non-problème.

L'histoire canadienne récente fournit d'ailleurs une confirmation du bien-fondé de cette conclusion. Dans le cadre des grandes modifications constitutionnelles de 1982¹³, minorités et populations autochtones, loin d'être confondues, ont été traitées séparément et le texte fait bien voir que les unes ne devaient pas être mêlées aux autres. Il suffit de lire, à titre d'exemples, les articles 15, 16, 23 ou 29 de la Loi de 1982 quant aux minorités en regard des articles 25, 35 ou 37 relatifs aux populations autochtones. Il en va de même des premières modifications à la nouvelle Constitution, proclamées le 31 mai 1984, qui concernent les seuls autochtones.

La conclusion s'impose : la définition que nous recherchons ne devra pas s'inquiéter de la question des populations autochtones.

1.2. La question des aubains

À l'époque des travailleurs migrants, des minorités plus ou moins considérables se sont créées, dont les membres ont conservé un lien de nationalité avec leur pays d'origine. Établis pour une période indéterminée dans leur pays de choix, ils ne doivent cependant à celui-ci aucune allégeance. Nous sommes en présence d'une minorité formée d'étrangers sur le sol national : doit-on tailler une définition qui colle à cette réalité particulière ?

Le Groupe de travail de la Commission des droits de l'homme s'est posé la question et y a répondu dans la négative¹⁴.

La Sous-commission s'était déjà intéressée aux aubains et elle avait confié une étude à la baronne Elles en 1979 : *International Provisions Protecting the Human Rights of Non-citizens*¹⁵. On n'y trouve rien non plus qui vise à l'inclusion des aubains dans une définition générale des minorités.

Cette relation entre minorité et citoyenneté avait d'ailleurs déjà retenu l'attention de toutes les puissances lors des négociations préparatoires au

13. *Canada Act 1982*, 1982 (U.K.), c. 11.

14. *Report of the Open-ended Working Group*, 9 mars 1984, E/CN.4/1984/L.5, par. 8.

15. E/CN.4/Sub.2/392/Rev.1, septembre 1979, publiée en 1980.

Traité de Versailles en 1919. Les ministres plénipotentiaires avaient eu à cœur d'assurer le respect des droits élémentaires des populations habitant les territoires attribués aux nouveaux états, d'où la décision de faire signer les traités des minorités où chaque gouvernement s'engagerait à accorder à ses minorités ethniques, religieuses ou linguistiques certains droits civils, politiques et culturels. Mais les mêmes traités liaient l'octroi et la jouissance de ces droits à la citoyenneté, d'où des dispositions consacrant la citoyenneté automatique des ressortissants étrangers intégrés au nouvel État ainsi qu'un droit d'option de ces ressortissants pour une autre nationalité.

On constate ainsi clairement que la citoyenneté était une condition de l'accession des membres des minorités à ces droits élémentaires. Encore fallait-il, pour en bénéficier, que les membres d'un groupe minoritaire fussent citoyens du pays concerné et c'est à cette condition qu'ils pouvaient réclamer la protection prévue par les traités des minorités.

Cette conception des choses n'a pas changé ; non pas qu'un pays puisse s'en autoriser pour persécuter les étrangers qui résident sur son territoire, mais lorsqu'il s'agit de circonscrire les droits des minorités, c'est envers ses propres citoyens qu'un État est d'abord débiteur : aux autres, il ne doit que la courtoisie et celle-ci n'est pas source de droit.

Il n'y a donc pas lieu de revenir sur le point : la question des aubains doit être considérée, pour nos fins, comme un non-problème.

Sur les deux points que nous venons de considérer, les autochtones et les aubains, une opinion différente a été exprimée le 22 octobre 1984 par un Groupe de travail du Comité des droits de l'homme des Nations unies. Ce Groupe de travail a préparé un « *Projet d'observations générales sur l'article 27* » qui affirme, à son paragraphe 4 :

La qualité de minorité au sens de l'article 27 que peut avoir une communauté ne dépend pas nécessairement d'un lien formel de nationalité de ses membres avec l'État hôte. Le texte emploie le terme « personnes » et ne parle pas de « citoyens » comme il le fait, par exemple, à l'article 25. Il convient également de noter que le Comité a toujours considéré que les communautés autochtones entraient dans le champ d'application de l'article 27.¹⁶

Je ne sais pas si le Comité des droits de l'homme entérinera les vues de son Groupe de travail ; il serait hautement regrettable que le monde assiste à un conflit ouvert d'interprétation entre le Comité des droits de l'homme, qui tire son existence du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et la Commission des droits de l'homme, qui tire la sienne de la Charte des Nations unies.

16. CCPR/C/23/CRP.1, 22 octobre 1984.

D'ailleurs le « Projet d'observations » du Groupe de travail du Comité des droits de l'homme ne met aucun argument de l'avant qui emporte violemment l'adhésion. En particulier, la distinction tirée du vocabulaire employé par les articles 25 et 27 du Pacte paraît fragile. L'article 25 traite des droits politiques : l'emploi du mot « citoyens » était donc normal. L'article 27 traite des minorités : l'emploi du mot « personnes » y paraît tout aussi normal, même si le concept de citoyenneté était sous-jacent.

Pour l'instant, dans l'exécution du mandat qui m'a été confié par la Sous-commission, il me paraît plus indiqué de m'en tenir à la décision déjà prise quant aux non-citoyens, et à l'attitude de prudence commandée par les circonstances quant aux autochtones.

1.3. La question des groupes vis-à-vis leurs membres

Après la première guerre mondiale, un ensemble complexe de traités et de déclarations instaura un régime de protection des minorités sous l'égide de la Société des nations. En principe, ces instruments prévoyaient une protection en faveur des individus membres des groupes minoritaires plutôt qu'en faveur des minorités comme telles. On voulait, semble-t-il, prévenir le danger d'un démembrement des pays concernés¹⁷.

Dans la même tradition, après avoir référé aux « minorités ethniques, religieuses ou linguistiques », l'article 27 du Pacte de 1966 prend soin de protéger « les personnes appartenant à ces minorités ». La distinction est de taille. On n'a sans doute pas voulu risquer de soulever un groupe contre un autre ni de privilégier une partie de la population d'un pays à l'encontre du reste de ses citoyens. En effet, protéger une minorité comme groupe, c'est sous-entendre la possibilité de privilèges, voire de sécession, c'est mettre en danger l'unité d'un pays. Ce n'était certes pas le but que visaient les Nations unies en adoptant l'article 27 du Pacte.

Le Groupe de travail de la Commission des droits de l'homme l'a bien compris. Il a décidé de substituer aux mots « droits des minorités » la périphrase « droits des personnes appartenant à des minorités » et il a réitéré à l'été 1984 sa ferme intention d'adopter une déclaration qui tombe dans le cadre de l'article 27 du Pacte¹⁸.

Encore ici, cette attitude correspond tout-à-fait à la ligne de pensée des rédacteurs de la Charte canadienne de 1982. Quand celle-ci veut garantir l'exercice de droits minoritaires, ce n'est pas aux minorités comme groupes

17. Voir F. CAPOTORTI, *supra*, note 4, par. 101.

18. *Supra*, note 12.

qu'elle s'adresse, mais aux individus en leur qualité de membres de ces groupes. « Chacun », disent les articles 17 et 19 de la Charte, a le droit d'employer la langue officielle de son choix. Sous le titre des « droits à l'instruction dans la langue de la minorité », c'est chaque citoyen canadien, membre de la minorité, à qui l'article 23 de la Charte reconnaît certains droits. En cas de violation des droits garantis par la Charte, c'est « toute personne », dit l'article 24, qui peut s'adresser au tribunal pour obtenir réparation.

C'est dans cet esprit de la primauté de l'individu sur la collectivité que la Cour supérieure du Québec décidait, en 1982, qu'en matière de langue d'enseignement, la clause Canada devait prévaloir sur la clause Québec¹⁹.

C'est la même thèse que le Canada défendait en décembre dernier, par la bouche du Dr. Jim Hawkes, devant la 3^e Commission de l'Assemblée générale des Nations unies : « It is the cornerstone of our belief in the protection of human rights that rights must be vested in the individual »²⁰.

Il y a donc lieu de nous en tenir à la décision qui a déjà été prise ailleurs : pour nos fins, le débat entre les minorités et leurs membres est clos. Sans doute chaque minorité constitue-t-elle un groupe mais, lorsqu'il s'agira d'en déterminer les droits, c'est sur l'individu en tant que membre de la minorité qu'il y aura lieu de mettre l'accent.

Voilà donc qui dispose des trois non-problèmes que je mentionnais au départ : la question des autochtones, dont notre projet de définition ne traitera pas ; la question des aubains, dont notre projet ne traitera pas non plus ; et la question des groupes vis-à-vis leurs membres, où l'accent sera mis sur ceux-ci.

2. Isolation des variables du concept de minorité

Une des principales difficultés ayant empêché jusqu'à ce jour l'adoption d'une définition universellement acceptable des minorités, est la grande diversité de leurs situations respectives, souvent même leur opposition radicale d'un pays à l'autre. Il importe donc de dresser l'inventaire de ces

19. *Québec Association of Protestant School Boards v. Procureur Général du Québec et al.*, [1982] C.S. 673 ; la Cour d'appel ([1983] C.A. 77) et la Cour suprême du Canada (26 juillet 1984) ont confirmé le jugement de la Cour supérieure dans son dispositif, mais sans discuter de ce motif en particulier.

20. *Statement by Dr. Jim Hawkes, Canadian Representative to the Third Committee at the Thirty-ninth Session of the United Nations General Assembly*, (New York, December 6, 1984), publié par Cultural and Public Information Bureau, Department of External Affairs, Ottawa, Canada.

variables : pour espérer vaincre l'adversaire, il faut d'abord s'attacher à le connaître dans ses forces comme dans ses faiblesses. Or, au pays des minorités, la faiblesse se traduit par le phénomène de la discrimination. Il faut connaître cet adversaire pour mieux le dompter et il faut, à l'occasion, savoir le reconnaître chez soi. N'allons donc pas agiter la paille dans l'œil du voisin, mais retenons deux exemples de la poutre qui obscurcit le nôtre.

Je puise le premier exemple dans les résultats d'un sondage Gallup commandité en novembre 1981 à travers le Canada par le ministre d'État au Multiculturalisme. Des nombreuses propositions qui étaient soumises dans ce questionnaire, il importe d'en retenir trois²¹ :

Énoncé n° 5 : J'appuierais les organismes qui travaillent pour réserver le Canada aux Blancs seulement.

Seulement la moitié des répondants refusent cet appui ; tout près du tiers se déclarent prêts à l'accorder.

Énoncé n° 6 : Je limiterais l'immigration des gens de couleur et ceux d'entre eux qui seraient admis auraient à faire leurs preuves avant d'avoir accès aux services dispensés par l'État.

Moins du quart des répondants s'opposeraient à cette politique ; les trois cinquièmes sont prêts à la soutenir.

Énoncé n° 10 : J'appuierais les organismes locaux qui travaillent pour le multiculturalisme et l'harmonie des races.

À peine le tiers des répondants se déclarent d'accord ; plus des deux cinquièmes manifestent leur opposition : et c'est cet énoncé qui suscite l'indécision chez le plus grand nombre, soit 19%.

À la découverte de cet état d'esprit au Canada, il n'y a pas de quoi pavoiser. Espérons que l'article 27 de la Charte des droits de 1982, qui vise à « promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des canadiens », aidera à cicatiser cette blessure.

Mais venons-en à notre deuxième exemple qui nous est encore plus proche : celui de la communauté minoritaire haïtienne à Montréal. Il nous permettra de toucher du doigt la difficulté de saisir le phénomène, à travers les appréciations contradictoires qu'en ont faites diverses autorités publiques. Le 20 juin 1979, après une partie de soccer en début de soirée, une bagarre éclate entre un groupe d'Haïtiens et des policiers de la Communauté urbaine de Montréal. Sans doute y eût-il usage immodéré de la force : la police impose elle-même des sanctions disciplinaires à deux de ses membres. Mais

21. *Le droit et les relations interraciales*, compte-rendu du colloque sur le droit et les relations interraciales tenu à Vancouver les 22, 23 et 24 avril 1982, page 39.

la question de fond demeurait : la police avait-elle agi pour des motifs d'ordre racial ?

Deux corps publics firent enquête séparément : la Commission de police du Québec et la Commission des droits de la personne du Québec.

Le 23 mai 1980 la Commission de police concluait « ... que rien dans la conduite ni dans les propos des policiers ne justifie notre Commission d'affirmer qu'ils se sont livrés à une agression raciste, à des gestes de discrimination »²².

Moins d'un mois plus tard, la Commission des droits de la personne du Québec publiait des conclusions diamétralement opposées : les Haïtiens avaient été victimes « d'une attitude discriminatoire basée sur la race, la couleur ou l'origine nationale ». La Commission ajoutait : « De tels comportements sont condamnables et les victimes doivent être dédommagées »²³.

Comme si la contradiction entre ces deux organismes publics n'était pas suffisante, la Commission des droits de la personne loge un recours en justice contre la Communauté urbaine de Montréal²⁴. Le 15 novembre 1982, la Cour supérieure a accueilli le recours contre la Communauté urbaine, au bénéfice du seul Haïtien pour lequel la Commission des droits de la personne poursuivait, mais elle ne lui accorda que \$500.00 après avoir trouvé généralement insuffisante la preuve de discrimination raciale que la Commission avait tenté d'apporter. La Cour rejetta l'action contre les neuf policiers poursuivis, au motif de défaut d'identification.

La Commission des droits de la personne a interjeté appel²⁵. Cet appel est encore pendant.

On constate combien grande est la difficulté, pour les meilleures volontés, de saisir le concept de discrimination et d'en apprécier les manifestations. Non moins formidable, dès lors, la difficulté de cerner l'identité des groupes dont les membres peuvent faire l'objet de cette discrimination. Elle sera d'autant plus aigüe que ces groupes sont tantôt

22. Commission de police du Québec, *Rapport d'enquête sur la conduite des agents André Deguire, Rémi Gauthier, Gilles Laurin et de certains autres membres du Service de la police de la Communauté urbaine de Montréal à l'égard de Molière Théard, Max Mascary, Jean-Louis Léger, Marcellin Arguy et de certains autres membres de la Communauté haïtienne de Montréal, lors d'incidents survenus le ou vers le 20 juin 1979, à Montréal, au cours d'une intervention policière*, dossier P-79-1628, 23 mai 1980, p. 8.

23. Communiqué de presse émis à Montréal le 19 juin 1980 par la Commission des droits de la personne du Québec.

24. *La Commission des droits de la personne du Québec v. La Communauté urbaine de Montréal et al.*, C.S. Mtl, n° 500 05-007 653-809, 15 novembre 1982.

25. N° 09-000 071-837.

cohérents, tantôt flottants et qu'ils se présentent sous des dehors hautement variables.

Nul ne saurait donner, de ces variables, une liste exhaustive ; il est possible cependant d'en retenir qui sont particulièrement significatives... même s'il est difficile de suivre jusqu'à sa conclusion cet auteur récent qui, sans doute avec une touche d'humour tout à fait britannique, incluerait dans le concept de minorité les femmes, les enfants et la plus grande partie du règne animal !²⁶

2.1. La volonté de survie de la minorité

Une première variable présente un fort élément de subjectivité : elle tient à la volonté même de survie de la minorité. Cette variable peut conduire à son tour à un grand nombre de situations diverses.

Si le groupe minoritaire tient à son particularisme, par exemple culturel ou religieux, il aura tendance à choisir une approche politique qui le conduira ou bien à une sorte d'association fédérale dans la tolérance mutuelle — l'exemple de la Suisse est bien connu — ou bien à l'autonomie, puis à la sécession — l'histoire de notre propre pays illustre bien cette tension toujours existante et sans cesse renouvelée.

Par contre, si le groupe minoritaire ne tient pas à son particularisme, il peut vouloir se fondre dans la société ambiante. C'est alors une approche sociale qui prévaudra et les mesures de non-discrimination contribueront à la fusion des divers éléments de la société. Il peut arriver toutefois que la majorité, imbue de ses préjugés, se refuse à accepter l'intégration recherchée par la minorité et veuille maintenir celle-ci à l'écart. Je me retiendrai ici de donner des exemples, de peur de froisser des susceptibilités nationales.

Cette variable-caméléon présente ainsi des difficultés considérables pour la définition des minorités. Mais il est possible de soulager ces difficultés en revenant au but premier de l'exercice qui est d'assurer *la protection* des minorités. N'ont donc d'intérêt, pour les fins d'une définition, que les minorités qui veulent continuer d'exister, d'être reconnues comme telles, avec leurs caractéristiques propres du point de vue ethnique, ou linguistique, ou religieux. Les autres, celles qui veulent se fondre dans la masse dominante, n'ont pas besoin de protection. Tout au plus leur faudrait-il peut-être lutter contre une discrimination sournoise qui voudrait perpétuer contre le gré de la minorité une situation d'exception que cette minorité rejette. Mais c'est là une toute autre question, qui heurte de plein

26. OLIVER, *supra*, note 1, p. 9 et 10.

fouet le fondement même de la théorie de la protection des droits des minorités.

De cette première variable il faudra donc retenir, pour fins de définition des minorités, l'aspect positif : la volonté collective de survie. L'absence de démonstration de cette volonté exclura une minorité de la définition.

2.2. Le nombre de membres de la minorité

Une deuxième variable tient au nombre de membres de la minorité. Encore ici deux problèmes se soulèvent.

2.2.1. Nombre minimum

On doit d'abord se demander si, pour être reconnu, un groupe minoritaire doit posséder un nombre minimum de membres. De toute évidence cette question n'est pas susceptible d'une réponse mathématique. À l'extrême, le nombre ne devrait pas importer du tout. Mais on a dit il y a longtemps que la politique est l'art du possible et il s'agit ici de l'organisation de l'État. Dans la répartition des ressources publiques il faut tenir compte, comme le soulignait le professeur Capotorti dans son étude sur les minorités, « d'une proportion raisonnable entre l'effort à accomplir et le bénéfice qui en découle »²⁷. Pour justifier une reconnaissance officielle, la minorité ne doit donc pas être tellement petite qu'elle drainerait une tranche des ressources publiques hors de toute proportion avec l'avantage bien compris que la société pourrait retirer de la dépense. C'est là, est-il besoin d'ajouter, une pure question de fait qu'une définition ne saurait tenter de décider.

2.2.2. Majorité opprimée

L'autre problème soulevé par cette seconde variable relève toutefois carrément de notre effort de définition : une minorité doit-elle être nécessairement minoritaire ? — Voilà, sous les apparences d'un paradoxe, un grave problème de notre temps. Nul ne l'a peut-être exprimé d'une façon plus saisissante que le poète Rabindranath Tagore décrivant un monde où « the few are more than the many »²⁸.

Étymologiquement, la question ne souffre qu'une réponse : pour constituer une minorité, un groupe doit pouvoir se réclamer d'une situation

27. *Supra*, note 4, par. 566.

28. Cité par RAMPHAL : « Human Rights Today : Must the Few be More than the Many? », p. 107, in *Minorities — a question of human rights?*, voir *supra*, note (1).

mineure; en d'autres mots, être moins nombreux que l'ensemble de ses voisins. Mais pour d'aucuns, voilà une fausse prémisse. Il ne s'agirait pas d'étymologie, mais de sociologie: peu importe le nombre de membres d'un groupe, si celui-ci est dominé, il tombe dans la catégorie sociale des minorités. Il faut donc prendre une vue d'ensemble d'une société donnée, des divers aspects social, économique et surtout politique: si la société est hétérogène et qu'un groupe doive vivre sous la férule d'un autre, peu importe son importance numérique: on doit considérer le groupe asservi comme une minorité. L'exemple classique que l'on sert au soutien de cette thèse, c'est toujours le cas de la majorité Noire asservie à la minorité Blanche en Afrique du Sud.

Mais il importe d'y regarder à deux fois avant de sauter aux conclusions; car cette thèse, si elle était acceptée, risquerait d'étendre la définition de « minorité » à la plus grande partie des peuples sur la surface du globe. Il est vrai qu'il n'y a rien là de légalement impossible: un instrument juridique peut fort bien vouloir que le noir s'appelle blanc. Ainsi, en vertu de *la Loi canadienne d'interprétation*²⁹, dans les lois du Canada le masculin comprend le féminin et le singulier inclut le pluriel. Mais il faut porter nos regards au-delà de cet aspect tristement technique.

Or, n'oublions pas que nous vivons à l'époque du règne des minorités. Au plus le quart des pays membres des Nations unies jouissent d'un régime où les libertés démocratiques sont reconnues et pratiquées. Dans les quelque 125 autres pays — quoi qu'en disent leurs constitutions écrites — c'est une minorité qui dirige les affaires et impose ses vues, soit par un parti unique, soit par un régime pudiquement appelé autoritaire, soit par un régime ouvertement dictatorial. De plus, même dans les pays où se pratiquent des élections libres, rares sont les gouvernements qui puissent se vanter de l'appui d'une majorité des citoyens en âge de voter.

C'est ainsi d'ailleurs que fatalement les choses se passent dans toutes les grandes organisations: un petit groupe d'esprits déterminés finissent par saisir l'initiative et orienter l'action de la masse. Il en va ainsi dans les partis politiques comme dans les organismes syndicaux, comme dans les conciles de l'Église catholique.

Pour revenir à l'exemple énoncé plus haut, ces constatations ne justifient pas la politique d'apartheid imposée par la minorité Blanche à la majorité Noire d'Afrique du Sud; mais elles permettent de comprendre que l'on ne puisse pas importer en bloc dans le concept de minorité la notion de majorité opprimée.

29. S.R.C. 1970, c. I-23, a. 26(6) et (7).

Il est vrai que, dans un mémoire préparé par le secrétaire général des Nations unies le 27 décembre 1949 à l'intention de la Sous-commission, on peut lire :

Normalement, le terme minorité implique une certaine notion numérique : il désigne en général un nombre d'individus plus faible que celui du reste de la population. Toutefois, il est des cas où la majorité numérique de la population, qu'elle soit homogène ou composée de groupes différenciés, est dans la situation d'une minorité, l'État étant dominé par un groupe numériquement plus faible qui impose sa propre langue, sa culture, etc.³⁰

Cependant le secrétaire général n'a pas poussé plus loin et ce serait peut-être forcer sa pensée que de tirer, 35 ans plus tard, une conclusion qu'il n'a pas jugé opportun de soumettre à l'époque. On risquerait d'ailleurs de confondre des situations qui ne découlent pas des mêmes causes et n'appellent pas les mêmes remèdes.

D'une part, pas plus que la minorité qui désire se fondre dans la majorité, la minorité agissante et dominatrice n'a-t-elle besoin de protection. Dans le cadre d'un régime de protection des droits des minorités, cette minorité en situation dominante doit échapper à la définition que nous construisons.

D'autre part, ce serait insulter la majorité dominée que de l'assimiler à une minorité et, tout en prétendant la protéger, de paraître restreindre ses droits à ceux qu'énonce l'article 27 du Pacte, savoir culture, langue et religion. Cette majorité opprimée, ce n'est pas de protection dont elle a besoin, mais de libération ; ce ne sont pas ses droits de soi-disant minorité qui sont brimés, mais le droit fondamental à disposer d'elle-même que lui reconnaissent la Charte des Nations unies et le droit de gens.

Dès lors, il n'y a pas lieu d'étirer le sens traditionnel du mot « minorité » pour lui faire englober une réalité qui lui est essentiellement étrangère et lui faire jouer un rôle qui est d'avance voué à l'échec. La deuxième question posée au sujet de notre deuxième variable doit donc recevoir une réponse affirmative : pour se qualifier comme une minorité, un groupe doit être moins nombreux que le reste de la population du pays dont il fait partie et se trouver dans une situation non-dominante. Pour reprendre le paradoxe proposé plus haut, la définition que nous recherchons devra couvrir les seules minorités vraiment minoritaires au sens propre du terme.

3. Recherche des constantes du concept de minorité

Après avoir éliminé quelques non-problèmes et fait un choix parmi diverses variables, il nous reste à rechercher, dans un troisième temps, les

30. *Définition et classement des minorités*, E/CN.4/Sub.2/85, 27 décembre 1949, p. 22.

derniers ingrédients, les constantes, qui donneront à la définition de minorité sa saveur particulière.

3.1. Minorités nationales

Une importante question liminaire se présente. Le mandat des organes compétents des Nations unies prend sa source l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. La déclaration qu'on y prépare, et en particulier sa définition de base, viseront donc en principe les minorités mentionnées à l'article 27, soit les minorités ethniques, religieuses et linguistiques. Or, le Groupe de travail de la Commission des droits de l'homme a décidé de coiffer son projet d'un titre qui englobe « les minorités (nationales ou) ethniques, religieuses ou linguistiques. » De quelles minorités s'agit-il donc exactement : les minorités nationales, ou les autres, ou toutes ensemble ? — la difficulté provient de ce qu'on n'a pas défini les termes. On sait presque instinctivement ce qu'englobent « minorité religieuse » ou « minorité linguistique », mais la distinction entre « minorité ethnique » et « minorité nationale » ne saute pas aux yeux.

À l'époque du Traité de Versailles, les négociateurs, sans doute inspirés par leur longue et instructive expérience des conflits de nationalités, ne voulurent pas consacrer dans des textes — qui se voulaient éternels — l'existence de « minorités nationales ». Le docteur Nathan Feinberg, qui a fait une étude minutieuse de la question dans le cadre des négociations du Traité, écrivait en 1929 :

Nous savons fort bien que les auteurs des traités de paix n'avaient pas consenti au terme « minorités nationales ». ³¹

La question a été soulevée de nouveau en 1953 alors que les Nations unies délibéraient sur le projet de pacte. La Sous-commission avait proposé la formule des « minorités ethniques, religieuses ou linguistiques ». Dans la Commission des droits de l'homme, des opinions divergentes se manifestèrent ³², les unes en faveur du texte proposé, les autres en faveur de l'expression « minorités nationales », d'autres encore en faveur d'un texte combiné. Le résultat est maintenant écrit dans les livres d'histoire : à la Commission des droits de l'homme, le texte proposé par la Sous-commission i.e. « minorités ethniques, religieuses ou linguistiques » fut accepté par un vote de 12 à 1, avec 3 abstentions ; puis dans la troisième commission, le

31. N. FEINBERG, *La question des minorités à la Conférence de la paix de 1919-1920 et l'action juive en faveur de la protection internationale des minorités*, Paris, 1929, p. 91.

32. CAPOTORTI, *supra*, note 4, par. 179.

même texte fut approuvé par un vote de 80 à 0, avec 1 abstention ; enfin à l'Assemblée générale en 1966, le même texte fut voté à l'unanimité.

Ne serait-ce que par souci de continuité et d'efficacité, il paraîtrait peu sage de rouvrir le débat au risque d'alimenter des controverses stériles et de retarder l'adoption d'une solution par ailleurs heureuse.

À quoi servirait-il, par exemple, de revenir sur les observations du porte-parole des Pays-Bas qui se demandait, en 1980, si l'expression « minorité nationale » se référait à un sous-groupe national ou à un groupe marginal ³³ ?

À quoi servirait-il de risquer d'alimenter la confusion en recourant à l'étude de 1979 de la baronne Elles où celle-ci écrit :

180. The protection of human rights granted to ethnic, religious and linguistic minorities in article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights is not extended to national minorities.

Quelques lignes plus haut, en effet, la baronne Elles avait écrit :

For the purpose of this report « national minorities » will be taken to mean : « persons who belong to a group owing allegiance on account of nationality to a State other than the one in which they are residing and who are numerically less than the other inhabitants of the State of residence ». ³⁴

Dans la ligne de pensée logique de son étude, l'auteure, parlant des minorités nationales, se référait aux aubains. Mais rien n'assure que le même sens doive être donné à la même expression dans le contexte d'une déclaration des droits des minorités.

Enfin, à quoi servirait-il de risquer une controverse sur la foi d'interprétations contradictoires récentes des mêmes mots ? J'en prends à témoin le Conseil de l'Europe en 1973 et le professeur Capotorti en 1977.

Dans le cadre de la préparation d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, le Conseil de l'Europe s'interroge sur le sens de l'expression « minorités nationales », son Comité d'experts écrit :

Certains experts ont estimé que si l'on devait utiliser l'expression « minorité nationale » dans un protocole additionnel, il fallait donner à celle-ci un sens aussi large que possible, afin qu'elle couvre toutes les minorités ethniques, religieuses et linguistiques, ainsi que les minorités « nationales », dans un sens plus spécifique. ³⁵

33. *Report of the Informal Working Group of the Commission on Human Rights*, 10 mars 1980, E/CN.4/L.1540, par. 24.

34. *Supra*, note 15, p. 25.

35. F. CAPOTORTI, *supra*, note 4, par. 51.

Quatre ans plus tard, le professeur Capotorti interprète l'article 27 du Pacte international comme suit :

Dans le contexte de l'article 27 du Pacte, la substitution du terme « minorités ethniques » au terme « minorités raciales » et l'omission de toute référence aux minorités « nationales » permettent de conclure qu'on a voulu employer l'expression la plus large, et que donc les minorités raciales et nationales doivent être considérées comme comprises dans la catégorie des minorités ethniques.³⁶

Qu'est-ce à dire ? Tout simplement, le professeur Capotorti inclut national dans ethnique tandis que le Conseil de l'Europe inclut ethnique dans national. Je ne dis pas que l'un a raison ni que l'autre à tort ; mais tous ces exemples démontrent à satiété l'importance d'éviter toute source d'ambiguïté en éliminant le recours à des expressions dont le sens ne fait pas l'unanimité.

Il y aura donc lieu de supprimer la mention des « minorités nationales » et de définir les droits des seules minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, en conformité des termes de l'article 27 du Pacte.

3.2. Opinions judiciaires

3.2.1. La Cour permanente de justice internationale

Après la première grande guerre, le Traité de paix de Versailles et les Traités des minorités ont donné ouverture à plusieurs conflits qui ont trouvé leur écho devant la Cour permanente de justice internationale. Dans plusieurs avis consultatifs, la Cour a émis des principes qu'il importe de retenir. (Soit dit en passant, certains de ces avis auraient été d'une actualité brûlante au Québec si on les y avait relus il y a cinq ou six ans !)

Dès l'abord, la Cour s'est inspirée de l'article 93 du Traité de Versailles (28 juin 1919) qui imposait aux parties de « protéger en Pologne les intérêts des habitants qui diffèrent de la majorité de la population par la race, la langue ou la religion »³⁷ : définition souple qui, selon la Cour, imposait de donner à l'idée de minorité une conception large et généreuse qui réponde à l'intention du Traité³⁸. Mais c'est dans son avis consultatif du 31 juillet 1930 que la Cour s'est exprimée le plus clairement. Il s'agissait de la protection des

36. *Id.*, par. 201.

37. *Avis consultatif relatif à certaines questions touchant les colons d'origine allemande dans les territoires cédés par l'Allemagne à la Pologne*, C.P.J.I., série B, n° 6, p. 19. (10 septembre 1923).

38. *Avis consultatif sur la question de l'Acquisition de la Nationalité polonaise*, C.P.J.I., série B, n° 7. (15 septembre 1923).

minorités sous la Convention gréco-bulgare du 27 novembre 1919, rédigée suivant le modèle général des traités des minorités de l'époque. La Cour avait la souci que les transferts de populations prévus par la Convention s'effectuent le plus humainement possible et dans le respect des « communautés » où s'incarnaient les minorités locales. Aussi la Cour fit-elle d'abord le commentaire suivant :

Au contraire, le but et l'objet de la Convention, son rattachement aux mesures concernant les minorités, le désir des Puissances signataires, dont témoigne toute la Convention, de voir les individus composant les communautés prendre une place définitive dans leurs milieux ethniques respectifs, la mentalité même des populations intéressées, tout conduit à considérer que la Convention a envisagé la notion de « communauté » sous cet aspect exclusivement minoritaire qu'elle a eu depuis des siècles en Orient et sous lequel elle a joué un rôle si important, soit au temps de la souveraineté ottomane, soit lors de la reconnaissance de l'indépendance des États issus des anciennes provinces ou vassalités ottomanes.³⁹

Puis, procédant à donner son avis formel en réponse aux questions posées, la Cour, consciente que « les communautés, au sens de la Convention, ont un caractère exclusivement minoritaire et ethnique », déclare :

1. Le criterium de la notion de communauté au sens des articles de la Convention, entre autres de l'article 6, alinéa 2, est l'existence d'une collectivité de personnes vivant dans un pays ou une localité donnés, ayant une race, une religion, une langue et des traditions qui leur sont propres, et unies par l'identité de cette race, de cette religion, de cette langue et de ces traditions dans un sentiment de solidarité, à l'effet de conserver leurs traditions, de maintenir leur culte, d'assurer l'instruction et l'éducation de leurs enfants conformément au génie de leur race et de s'assister mutuellement.^{39a}

On voit donc ainsi se dessiner un concept de minorité dont la Cour a plus tard précisé les contours dans son *Avis consultatif concernant les écoles minoritaires en Albanie*. La Cour énonce d'abord le principe :

L'idée qui est à la base des traités pour la protection des minorités est d'assurer à des groupes sociaux incorporés dans un État, dont la population est d'une race, d'une langue ou d'une religion autre que la leur, la possibilité d'une coexistence pacifique et d'une collaboration cordiale avec cette population, tout en gardant les caractères par lesquels ils se distinguent de la majorité et en satisfaisant aux exigences qui en découlent.⁴⁰

39. *Avis consultatifs sur la question des « communautés gréco-bulgares »*, C.P.J.I., série B, n° 17.

39a. *Id.*, p. 35.

40. C.P.J.I., série A/B, n° 64, p. 17, 6 avril 1935.

Puis la Cour rappelle le texte de base dont elle est saisie :

Les ressortissants albanais appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue, jouiront du même traitement et des mêmes garanties en droit et en fait que les autres ressortissants albanais.

C'est ainsi que la Cour est amenée à conclure :

... il est naturel de conclure que la notion du même traitement et des mêmes garanties en droit et en fait implique une égalité qui est particulière aux rapports entre la majorité, d'une part, et les minorités, d'autre part.

Cet élément particulier se trouve exprimé dans l'idée d'une égalité de fait, qui, dans l'article 5, s'ajoute à l'égalité de droit. Tous les ressortissants albanais jouissent de l'égalité en droit stipulée dans l'article 4 ; en revanche, l'égalité entre majoritaires et minoritaires doit, aux termes de l'article 5, être une égalité en droit et en fait.

Il n'est peut-être pas facile de préciser la notion d'égalité de fait par rapport à l'égalité de droit ; on peut, toutefois, affirmer qu'elle s'oppose à une égalité purement formelle : c'est ce que la Cour a dit dans son Avis consultatif du 10 septembre 1923 concernant l'affaire des colons allemands en Pologne (Avis n° 6), où elle s'exprime comme suit :

il faut qu'il y ait égalité de fait et non seulement égalité formelle en droit en ce sens que les termes de la loi évitent d'établir un traitement différentiel.

L'égalité en droit exclut toute discrimination ; l'égalité en fait peut, en revanche, rendre nécessaire des traitements différents en vue d'arriver à un résultat qui établisse l'équilibre entre des situations différentes.

On peut facilement imaginer des cas dans lesquels un traitement égal de la majorité et de la minorité, dont la condition et les besoins sont différents, aboutirait à une inégalité en fait ; un traitement de ce genre irait à l'encontre de la première phrase de l'alinéa 1 de l'article 5. L'égalité entre majoritaires et minoritaires doit être une égalité effective, réelle ; tel est le sens de cette stipulation.^{40a}

De cette jurisprudence de la Cour permanente de justice internationale, on peut donc tirer certains éléments qui devraient se retrouver dans une définition des minorités :

- I) groupes distincts ;
- II) minorités réelles ;
- III) race, religion ou langue différentes de celles de la majorité ;
- IV) sentiment de solidarité ;
- V) désir de conserver ses caractères distinctifs ;
- VI) coexistence pacifique dans l'égalité en droit et en fait avec la majorité.

40a. *Id.*, p. 18-19.

3.2.2. La Cour internationale de justice

Depuis bientôt 40 ans qu'elle existe, la Cour internationale de justice n'a pas été appelée à se pencher sur la question qui nous occupe.

3.2.3. La Cour européenne des droits de l'homme

Il en va généralement de même de la Cour européenne des droits de l'homme. Il faut comprendre en effet que la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, ne contient pas de disposition concernant les droits des minorités. C'est ainsi qu'en 1965, dans le cadre d'un débat au Sénat de Belgique, le ministre des Affaires Étrangères, Monsieur Spaak, pouvait déclarer :

Il est indispensable que la Cour fasse, comme la Convention le lui ordonne, la distinction entre la défense des droits individuels et la défense des minorités, laquelle, elle, est exclue de sa compétence.⁴¹

En toute honnêteté pour la Cour, il faut reconnaître que des problèmes relatifs à des minorités ont été parfois évoqués devant elle ; mais ils n'ont pas amené la Cour à tenter de cerner la définition de minorité. On ne trouvera donc pas de tentative de définition, par exemple dans l'affaire de la minorité musulmane au Royaume-Uni en 1981⁴² ni dans l'affaire de l'instruction religieuse à l'école en Suède en 1973⁴³. Les conflits linguistiques en Belgique ont donné naissance à une foule de recours devant la Cour européenne mais, dans son arrêt de fonds de 1968⁴⁴, la Cour, se référant aux « deux grandes régions de la Belgique », n'a parlé d'unilinguisme que pour « une large majorité de la population », sans sentir le besoin de pousser l'analyse plus loin. La Cour avait d'ailleurs cité précédemment avec faveur le rapport d'un comité d'experts qui avait opiné que le problème des minorités ethniques « sortait [...] du cadre de la Convention »^{44a}.

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme n'éclaire donc pas le problème.

Mais, en plus des instances internationales, beaucoup de juridictions nationales se sont sans doute penchées sur les problèmes de leurs propres

41. Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme, 1965, p. 471, à la page 479.

42. La Convention européenne des droits de l'homme, *Jurisprudence et documents*, 5^e éd., 1984, p. 110.

43. *Id.*, p. 156.

44. Affaire « relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique », Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme, 1968, vol. 11, p. 833, à la page 885.

44a. *Id.*, p. 863.

minorités. Les moyens dont je dispose ne me permettent pas d'en entreprendre une étude exhaustive ; pour nos fins je retiendrai deux exemples : l'Inde et le Canada.

3.2.4. Les tribunaux de l'Inde

Les tribunaux de l'Inde ont, pour leur part, acquis une grande expérience en matière de droits des minorités, particulièrement les minorités religieuses ou linguistiques. Les articles 29 et 30 de la Constitution Indienne de 1949 prévoient en effet, dans leurs paragraphes pertinents :

29. Protection of interests of minorities.

- (1) Any section of the citizens residing in the territory of India or any part thereof having a distinct language, script or culture of its own shall have the right to conserve the same.
- (2) No citizen shall be denied admission into any educational institution maintained by the State or receiving aid out of State funds on grounds only of religion, race, caste, language, or any of them.

30. Right of minorities to establish and administer educational institutions.

- (1) All minorities, whether based on religion or language, shall have the right to establish and administer educational institutions of their choice.
- (1a) [...]
- (2) The State shall not, in granting aid to educational institutions, discriminate against any educational institution on the ground that it is under the management of a minority, whether based on religion or language.

Cependant, à plusieurs reprises les tribunaux indiens se sont retenus de définir la notion de minorité. Ainsi dans *State of Bombay v. Bombay Education Society*⁴⁵, la Cour suprême de l'Inde décidait que la protection constitutionnelle de la langue et du système scolaire impliquait le droit de choisir la langue d'enseignement ; cependant elle ne jugeait pas nécessaire à cette fin de définir le concept de la minorité anglo-indienne dont il s'agissait.

Dans l'affaire *In re: Kerala Education Bill, 1957*, la Cour suprême s'arrêtait carrément à la question : « What is a minority ? ». Elle considérait comme une évidence qu'une minorité doit être un groupe inférieur à 50% de l'ensemble de la population mais, se demandait-elle, de quelle population : de l'Inde entière, ou de l'État concerné, ou d'une région seulement ? Dans l'espèce, la loi sous attaque s'appliquait à tout l'État de Kerala et la Cour suprême parut considérer avec sympathie la proposition qu'il fallait donc peser les groupes chrétiens, musulmans et anglo-indiens en regard de la population entière de l'État. Toutefois, la Cour terminait sa longue analyse de la question en disant :

45. [1954] A.S.C. 561.

... strictly speaking [...] we need not enquire as to what a minority community means or how it is to be ascertained.⁴⁶

Dans *Patro v. State of Bihar* où il s'agissait des droits scolaires des protestants, la Cour suprême n'alla pas plus loin que de dire que les personnes qui se réclament d'un droit enchâssé dans la Constitution « must form a well-defined religious or linguistic minority »⁴⁷.

Dans l'intervalle toutefois, la question était revenue devant les tribunaux du Kerala qui ont entrepris d'y répondre.

Dans *Patroni v. Kasavan* était mis en cause le pouvoir de nomination du supérieur d'un collège des Jésuites. Le plein banc de la High Court du Kerala reconnut que ce droit appartenait à la minorité religieuse sous l'article 30 de la Constitution et prohiba l'intervention gouvernementale. Sur le sujet qui nous retient, la Cour s'exprima comme suit :

The word « minority » is not defined in the Constitution ; and in the absence of any special definition we must hold that any community, religious or linguistic, which is numerically less than 50 per cent, of the population of the State is entitled to the fundamental right guaranteed by the article.

The Christians, at the 1961 census, amounted only to 21.26 per cent, of the population of the State. The Roman Catholics with whom we are concerned form a section of that community.⁴⁸

Peu après, dans *Varkey v. State of Kerala*⁴⁹, un juge de la High Court suivait la même doctrine.

C'est alors que la Cour suprême eut l'occasion de se prononcer clairement dans les deux causes de *D.A.V. College v. State of Punjab*⁵⁰. Il s'agissait des droits des Arya Samajis qui font partie de la grande communauté Hindoue, majoritaire en Inde mais minoritaire au Punjab. Les Arya Samajis professent, d'une part, des croyances religieuses propres et utilisent, d'autre part, un alphabet (script) distinct.

Comme la loi dont il s'agissait avait été votée par l'État du Punjab, la Cour suprême décida expressément que la notion de minorité devait être appliquée en fonction de l'État, et non pas du pays tout entier. Il s'en suivit que le groupe concerné devait bénéficier, au Punjab, du statut de minorité constitutionnellement protégée, tant sous l'article 29 (la langue) que sous l'article 30 (la religion) de la Constitution.

46. [1958] A.S.C. 956, p. 976-977.

47. [1970] A.S.C. 259, p. 263.

48. [1965] A.Ker. 75, p. 76.

49. [1969] A.Ker. 191.

50. [1971] A.S.C. 1731, p. 1737.

Que retenir de ce bref survol de la jurisprudence constitutionnelle indienne ? Deux critères principaux s'en dégagent :

- I) la notion de minorité doit être appliquée en fonction du territoire de l'État dont la législation est en cause ;
- II) la notion de minorité implique celle d'un groupe inférieur à la moitié de l'ensemble de la population de l'État concerné.

3.2.5. Les tribunaux du Canada

Au Canada, la législation parle aussi des minorités mais sans non plus fournir de guide vraiment utile aux tribunaux.

Notre loi organique, la *Loi constitutionnelle de 1867*⁵¹, se contente de mentionner, au chapitre de l'éducation, « les droits ou privilèges de la minorité protestante ou catholique romaine »⁵².

Au Québec la *Loi sur l'instruction publique*⁵³ offre bien une définition, mais elle ne nous avance guère :

Les mots « majorité religieuse » ou « minorité religieuse » signifient la majorité ou la minorité catholique romaine ou protestante, suivant le cas.⁵⁴

On sait que, depuis un siècle, de nombreux litiges concernant divers aspects des droits des minorités ont été tranchés par les tribunaux canadiens d'un bout à l'autre du pays et, à une époque maintenant révolue, par le Comité judiciaire du Conseil privé. À l'instance tantôt des francophones ou des anglophones ou des allophones, tantôt des catholiques ou des protestants ou des juifs, les tribunaux ont dû se pencher sur les droits des minorités en matières de langue d'enseignement, d'élections scolaires, de répartition de taxes, d'enseignement religieux. On comptait il y a dix ans une bonne douzaine de ces grands arrêts dont j'ai fait une analyse détaillée dans un jugement de 1976⁵⁵. D'autres s'y sont ajoutés depuis⁵⁶. Le dernier jugement de la Cour suprême du Canada dans ce domaine a été rendu le 20 décembre 1984 alors que la Cour a considéré la question du financement des écoles

51. 30-31 Vict. c. 3, (U.K.).

52. *Id.*, a. 93(3).

53. L.R.Q. 1977, c. I-14.

54. *Id.*, a. 1(24o).

55. *Le Bureau métropolitain des écoles protestantes de Montréal v. Le ministre de l'Éducation de la Province de Québec et al.*, [1976] C.S. 430, confirmé par la Cour d'Appel le 18 janvier 1978. Permission d'appeler refusée par la Cour Suprême du Canada : [1978] 1 R.C.S. p. viii.

56. Pour la période 1968-1980, on trouvera tous ces arrêts dans l'ouvrage de l'auteur : *Ainsi parlèrent les tribunaux... Conflits linguistiques au Canada 1968-1980*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1980. Un deuxième volume couvrant la période 1981-1985 a été publié à la fin de 1985 chez le même éditeur.

dans le cadre du système confessionnel du Québec. Mais la Cour n'est pas allée plus loin que de parler des « membres d'un groupe religieux minoritaire », sans tenter un dessin plus précis⁵⁷. C'est d'ailleurs là la limite à laquelle la plupart des jugements se sont arrêtés au Canada.

Néanmoins, peut-être pourrait-on tirer de trois jugements du Conseil privé l'indication, aussi vague soit-elle, d'un certain critère de proportionnalité.

Dans *Maher v. Town of Portland* les catholiques du Nouveau Brunswick se plaignaient de la méthode de partage du produit de la taxation. La Cour d'appel en 1873 parla de « large majority » et, l'année suivante, le Conseil privé se référa à une « great majority »⁵⁸.

Vingt ans plus tard le Conseil privé étudiait la situation scolaire au Manitoba dans *Brophy v. Attorney General of Manitoba*. Il constatait qu'à une certaine époque catholiques et protestants étaient égaux en nombre ; puis il ajoutait, en se situant en 1871 :

But the future was uncertain. Either Roman Catholics or Protestants might become the preponderating power in the Legislature, and it might under such conditions be impossible for the minority to prevent the creation at the public cost of schools, which, though acceptable to the majority, could only be taken advantage of by the minority on the terms of sacrificing their cherished convictions.⁵⁹

Serait-il imprudent de déduire de ce passage que tout groupe inférieur à 50% de la population totale constituerait une minorité ?

Enfin, le Conseil privé décidait en 1928 l'affaire *Hirsch v. Protestant Board of School Commissioners of Montreal*⁶⁰. Il s'agissait d'un renvoi par le Gouvernement du Québec concernant la place des Juifs dans le système protestant d'enseignement. Au sujet des écoles dissidentes en dehors de Montréal et de Québec, le Conseil privé rappela qu'elles pouvaient être créées à la demande de « any number of inhabitants professing a religious faith different from that of the majority ». Encore ici, ne pourrait-on tirer la même conclusion que dans l'affaire *Brophy* ?

La jurisprudence canadienne en matière de minorité ne permet pas d'aller plus loin ; mais elle ne contredit pas la proposition voulant qu'une minorité s'entende d'un groupe numériquement inférieur à la moitié de l'ensemble de la population de l'entité politique concernée.

57. *Le Procureur Général du Québec v. Greater Hull School Board et al.*, [1984] 2 R.C.S. 575.

58. *1896 Wheeler's Confederation Law of Canada*, 338, p. 350, 367.

59. [1895] A.C. 202, p. 220.

60. [1928] A.C. 200.

3.3. Opinions para-judiciaires : Le Comité des droits de l'homme

Le Comité des droits de l'homme des Nations unies ne rend pas de jugements à proprement parler. Comme le lui enjoint pudiquement le Protocole facultatif à son article 5(4), le Comité exprime des « constatations ». Si la nuance peut avoir de l'importance ailleurs, elle n'en possède pas ici.

Or, dans ses huit années d'existence, le Comité ne s'est prononcé qu'une fois sur un cas relevant de l'article 27 du Pacte ; mais c'était un cas canadien : l'affaire *Sandra Lovelace*⁶¹.

Sandra Lovelace est une indienne qui avait épousé un non-indien. En vertu de la loi canadienne sur les indiens, elle avait automatiquement perdu, par le fait de son mariage, son statut particulier d'indienne. C'est une sanction que la même loi n'impose pas à l'indien qui épouse une non-indienne.

Divorcée, Sandra Lovelace voulut revenir vivre sur la réserve avec ses enfants, mais éprouva des difficultés de la part de ses compatriotes indiens. Elle se plaignit au Comité des droits de l'homme qui accueillit favorablement sa plainte et jugea — pardonnez-moi : constata — « qu'il y [avait] eu violation de l'article 27 du Pacte de la part du Canada ». À la suite de cette conclusion, le Canada s'engagea à modifier sa *Loi sur les indiens* de façon à la rendre conforme à ses obligations internationales ; et il vint de renouveler solennellement son engagement dans un exposé devant le Comité des droits de l'homme le 31 octobre 1984.

Le fait de mentionner cet avis du Comité des droits de l'homme peut paraître incongru et même contradictoire, puisque le projet de définition sur lequel nous travaillons ne s'appliquera pas aux autochtones. J'ai néanmoins tenu à le citer car il s'agit du seul cas où cette haute instance internationale a énoncé des critères d'appartenance à une minorité, et ces critères sont facilement transposables dans le domaine des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques :

Les personnes nées et élevées dans une réserve, qui ont gardé des liens avec leur communauté et souhaitent conserver ces liens, doivent normalement être considérées comme appartenant à une minorité, au sens que rend le Pacte.^{61a}

On retrouve ici des notions qui nous étaient déjà par ailleurs familières : la naissance, donc la citoyenneté ; les caractères distincts ; la solidarité ; la volonté de survie.

61. *Comité des droits de l'homme*, Constatations... concernant la communication numéro R.6/24, présentée par Sandra Lovelace le 29 décembre 1977 : 30 juillet 1981. Voir le texte anglais dans *Annuaire canadien des droits de la personne*, Ottawa, 1983, p. 305.

61a. *Id.*, p. 185.

3.4. Opinions doctrinales

Passons maintenant de la jurisprudence à la doctrine. Je m'arrêterai à six auteurs qui, sur une période d'une quarantaine d'années, ont tenté de résoudre ce problème de définition de la minorité.

À l'époque de la Société des nations et des traités des minorités, le professeur P. de Azcarate avait dirigé le secrétariat des minorités durant douze ans. Il a relaté son expérience en 1945 dans une étude extrêmement intéressante : *League of Nations and National Minorities: An experiment*. L'auteur n'a pas fourni de définition à proprement parler, mais il a tenté d'en mettre les éléments en relief :

My personal experience during this time leads me to the conclusion that what in the last resort constitutes the distinctive and characteristic features of a national minority is the *existence of a national consciousness, accompanied by linguistic and cultural differences*.⁶²

(italiques dans le texte)

Et l'auteur d'ajouter :

In short, the substratum of a minority, from the political point of view, is that « imponderable », so vital, irresistible and dynamic, and so difficult to express in words, which goes under the name of « national consciousness ». ^{62a}

Diverses constatations s'imposent :

- I) L'auteur parle de « minorités nationales » alors que nous excluons cette expression. Il la définit d'ailleurs lui-même comme suit :

In general terms, the expression « national minority » refers to a more or less considerable proportion of the citizens of a state who are of a different « nationality » from that of the majority. ^{62b}

Si l'auteur veut faire une équation entre « minorité nationale » et « citoyenneté étrangère », nous faisons face à une situation qui ne nous concerne pas. S'il fait plutôt une distinction entre citoyens de diverses obédiences nationales, nous retombons alors dans les minorités ethniques, religieuses ou linguistiques et point n'est besoin de parler de minorités nationales.

- II) L'auteur parle de « l'existence d'un état de conscience nationale ». Il me paraît y avoir là grande analogie avec le critère de « la volonté collective de survie » dont j'ai fait précédemment état.
- III) Retenant la langue et la culture, le professeur de Azcarate tend toutefois à éliminer la religion comme critère distinctif d'une

62. Washington, Cargenie Endowment for International Peace, 1945, p. 4.

62a. *Id.*, p. 5.

62b. *Id.*, p. 3.

minorité. Il souligne que la liberté de conscience et de religion dans les états modernes rend superflue la garantie spécifique de droits religieux minoritaires et il ajoute que, dans son expérience à la Société des nations, le nombre de cas d'oppression religieuse fut insignifiant en comparaison des cas d'oppression économique, culturelle ou politique ^{62c}.

Dans les faits, l'auteur a peut-être raison ; mais au niveau des principes ce serait, à mon humble opinion, un recul impardonnable que de supprimer la reconnaissance officielle de l'existence de minorités religieuses à l'égal des minorités ethniques ou linguistiques : qu'une seule d'entre elles soit persécutée, l'humanité entière doit s'en indigner. C'est de nos jours le cas déplorable, par exemple, des Baha'is en Iran et des Ahmadis au Pakistan ⁶³.

Je retiens donc, de la monographie du professeur de Azcarate, le critère de « l'état de conscience nationale » à l'égal de « la volonté collective de survie ».

En 1969, Monsieur Tore Modeen publiait une thèse imposante sous les auspices de l'Académie Åbo, de Finlande : *The International Protection of National Minorities in Europe*. Après avoir posé la distinction entre nationalité et citoyenneté, l'auteur exclut les non-citoyens du concept de minorité. Puis l'auteur retient le critère de la situation numérique inférieure, mais refuse la qualification minoritaire à une minorité dominante comme l'était la minorité suédoise en Finlande au siècle dernier. L'auteur se voit enfin forcé de constater : « There are no typical national minorities, only a number of different groups which may be described as such. » ⁶⁴

En 1973, Monsieur Sampat-Mehta publiait à Ottawa une importante dissertation : *Minority Rights and Obligations*. Il pose directement la question : « What constitutes a minority group ? » Malheureusement, il ne fournit pas de réponse directe à sa propre question. Il est intéressant toutefois de lire l'observation suivante : « Since they (the minorities) are numerically less in numbers they must generally abide by the majority decisions in the State. » ⁶⁵ J'en retiens que l'auteur appuierait une définition dans laquelle le nombre inférieur à 50% de la population constitue l'un des critères de différenciation.

Un nouvel effort était tenté en 1974 lors d'un colloque qui s'est rendu à Ohrid en Yougoslavie. On y proposait alors la définition suivante du terme « minorité » :

62c. *Id.*, p. 6.

63. *The Gazette of Pakistan*, Presidential Ordinance n° XX, 26 avril 1984 (F.17(1) 84-Pub.).

64. Åbo Akademi, Åbo, Finlande, 1969, p. 19, 21, 24.

65. Harpell's Press, Ottawa, 1973, p. 2, 4.

un groupe de citoyens, assez nombreux pour tenter d'atteindre les buts du groupe, mais numériquement inférieur au reste de la population, uni par des liens historiques, ethniques, culturels, religieux ou linguistiques et désireux de conserver ces liens qui les distinguent du reste de la population.⁶⁶

Voilà un énoncé qui se rapproche du but que nous poursuivons. Il manque pourtant certains éléments essentiels, telle par exemple la situation non-dominante. On y trouve également une allusion expresse au nombre minimum requis. Or, on sait l'élasticité de ce concept et les débats qu'il a suscités au Canada à l'occasion de son inclusion, dans la Charte des droits et libertés de 1982, concernant « les droits à l'instruction dans la langue de la minorité »⁶⁷.

Il faut donc pousser plus loin pour venir à la cinquième étude que je désire citer. Elle est tombée, en 1977, de la plume de Monsieur le professeur Capotorti⁶⁸. J'y ai d'ailleurs déjà fait allusion précédemment et je n'entends pas revenir sur les questions au sujet desquelles j'ai déjà fait état de son opinion. Je dois cependant ajouter qu'il est également d'accord que l'article 27 du Pacte ne saurait fournir remède au destin tragique des majorités opprimées⁶⁹. Mais l'importance de la contribution du professeur Capotorti doit se mesurer, entre autres mérites, à son effort pour faire progresser la définition du concept de minorité. Qu'il me suffise de citer le résultat de ses travaux :

Un groupe numériquement inférieur au reste de la population d'un État, en position non dominante, dont les membres — ressortissants de l'État — possèdent du point de vue ethnique, religieux ou linguistique des caractéristiques qui diffèrent de celles du reste de la population et manifestent même de façon implicite un sentiment de solidarité, à l'effet de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue.⁷⁰

Voilà qui manifeste un progrès appréciable et se rapproche singulièrement du but que nous poursuivons. Vous me permettrez toutefois de réserver mes commentaires pour plus tard, alors que nous examinerons certaines observations que des sources officielles ont formulées sur ce projet de définition. Pour l'instant, arrêtons-nous un moment au cas de l'Afrique.

La situation y est singulièrement complexe. D'après Monsieur Ali A. Mazrui du Kenya, qui écrivait en 1980 sur *The African Condition*, non seulement les 50 pays africains sont-ils délimités par des frontières qui

66. ST/TAO/HR/49, par. 36, cité par F. CAPOTORTI, *supra*, note 4, par. 50.

67. *Supra*, note 13, a. 23(3) (a) et (b).

68. Voir *supra*, note 4.

69. *Supra*, p. iii.

70. *Id.*, par. 568.

souvent rappellent les caprices des anciennes puissances colonisatrices, mais ils abritent 850 groupes ethniques et linguistiques. Et lorsque l'auteur, comme pour compliquer les choses, doit ajouter l'aspect religieux, il conclut sur un ton désabusé :

In the ultimate analysis, ethnicity is a more serious line of cleavage in Black Africa than religion. Africans are far more likely to kill each other because they belong to different ethnic groups than because they belong to different religions.⁷¹

C'est dans ce contexte que le dernier auteur que je voudrais citer définit la tribu d'Afrique comme suit :

A community which believes that it is culturally different from all other communities around it, a belief shared by the surrounding communities.⁷²

Encore ici, on retrouve donc les éléments de groupes distincts et de caractéristiques culturelles.

La doctrine ajoute donc son poids à un certain nombre d'éléments qui se dégagent déjà des autres sources que nous avons étudiées jusqu'à maintenant. Il importe encore, toutefois, de tenir compte des commentaires que divers gouvernements ont formulés.

3.5. Observations gouvernementales

Notre tâche deviendrait évidemment beaucoup plus facile s'il fallait accepter la thèse qu'a proposée le Gouvernement français. Il écrivait en effet au directeur de la division des droits de l'homme des Nations unies :

Le peuple français [...] n'admet aucune distinction établie sur des caractères ethniques, et écarte par là même toute notion de minorité.⁷³

Puis, se référant à l'étude confiée au professeur Capotorti, le Gouvernement français ajoutait :

Le Gouvernement français [...] se voit contraint aux termes de la Constitution de la République Française de s'opposer au principe même d'une telle étude.

Si la situation interne de la France peut lui permettre d'adopter une attitude aussi détachée vis-à-vis la question des minorités — l'on me pardonnera de rappeler des événements récents qui permettent de mettre en

71. New York, Cambridge University Press, 1980, p. 92, 96.

72. J. VANSINA, *Kingdoms of the Savanna*, University of Wisconsin Press, 1966, p. 14, cité par I.L. MARKOVITZ, *Power and Class in Africa*, New Jersey, Prentice-Hall, 1977, p. 110.

73. Lettre de la Mission permanente de France au directeur de la division des droits de l'homme, 16 septembre 1976, p. 1.

doute la thèse officielle ^{73a} — il n'en demeure pas moins que la communauté internationale a reconnu l'existence du problème des minorités et cherche depuis des années les meilleurs moyens de leur accorder protection. Il n'y a donc pas lieu de tourner le dos à la question ou d'en manifester une splendide ignorance. Poursuivons notre chemin.

La Grèce a introduit dans le débat un élément additionnel :

There should be taken into account not only the number of persons belonging to a particular group but also the relation between the number and the size of the geographical area in which the group lives. ⁷⁴

Voilà qui introduirait une nouvelle variable : la superficie géographique, additionnée d'un élément proportionnel : la relation entre le nombre et la région. On entre là dans des complications infinies qui défient toute rationalisation. On sait déjà que le statut de la minorité doit se définir en fonction de l'entité politique : l'État où elle se trouve ; il n'importe pas, pour nos fins, de raffiner plus avant cette notion territoriale au risque de rendre impossible la mission qui nous a été confiée.

La Finlande a souligné de son côté une difficulté dans le texte anglais de la définition proposée par le professeur Capotorti :

The expression « nationals of the State » used by the Special Rapporteur in his definition is somewhat vague since in a State there may exist several different nationalities as pre-supposed in the UNESCO Convention against Discrimination in Education. A more accurate expression would be « citizens of the State ». ⁷⁵

L'an dernier, travaillant sur le texte anglais de la définition, je m'étais déclaré d'accord avec cette suggestion, d'autant plus qu'elle correspondait au vocabulaire qu'avait employé le Colloque d'Ohrid. Nous travaillons aujourd'hui sur un texte français où le même concept a été rendu par le mot « ressortissants ». Trois raisons m'amènent à lui préférer également, en français, le mot « citoyens » :

I) « Ressortissant » traduit encore l'idée de nationalité ⁷⁶ ;

73a. Dans une dépêche publiée dans *Le Devoir* du 8 août 1985, l'Agence France-Presse annonçait la création par le gouvernement français d'un Conseil national des langues et des cultures de France. La dépêche ajoutait : « Le gouvernement français a rompu hier avec deux siècles de traditions centralisatrices et jacobines en s'engageant non seulement dans la promotion des langues et des cultures régionales, mais aussi dans le soutien aux langues de minorités ethniques vivant en France. »

74. *Memorandum from the Permanent Mission of Greece to the Secretary-General*, reçu le 14 novembre 1978, p. 3.

75. *Memorandum from the Government of Finland to the Secretary-General*, 1978, p. 1 et 2.

76. *Larousse Classique* : Ressortissant : « personne qui appartient à une nationalité ».
Petit Robert, 1977 : Ressortissant : « personne qui ressort à l'autorité d'un pays, à un statut ».

- II) Le Colloque d'Ohrid a préféré en français le mot « citoyen » ;
III) Dans l'étude que je mentionnais plus haut, la baronne Elles remarque, dans sa préface :

Dans la législation des États-Unis en matière d'immigration, les mots « citizen » et « national » ne sont pas synonymes.

Et la même auteure ajoute :

... la nationalité implique un lien d'allégeance à un État sans entraîner nécessairement la jouissance des droits civiques prévus par le droit interne. ^{76a}

C'est donc le mot « citoyens » qu'il y aura lieu d'employer.

Pour sa part, dans une opinion soumise en 1984, la République fédérale d'Allemagne s'en est remise à une définition qui avait été proposée il y a déjà plusieurs années :

separate or distinct groups, well-defined and long-established on the territory of a State. ⁷⁷

Pour valables que soient les critères ainsi proposés, ils me paraissent un peu courts et ils ne devraient pas nous empêcher de faire le compte de tous les autres que nous avons retenus jusqu'à maintenant.

Enfin, l'an dernier également, le Gouvernement canadien soumettait les commentaires suivants :

In Canada, the term « minority » sometimes carries a negative connotation for the groups to which it is applied. To avoid such a negative connotation, it would be appropriate to find an alternative term or to define the term « minority » in the declaration in a positive manner. ⁷⁸

Le mémoire du Gouvernement canadien suggérait alors de remplacer, toujours dans la définition suggérée par le professeur Capotorti, le mot « inférieur » par les mots « plus petit » et « le reste » par « les autres membres ». Ne serait-ce que d'un point de vue psychologique, ces modifications me paraissent heureuses.

Je me dois d'ajouter que, grâce aux bons offices du Centre des droits de l'homme, j'ai pu également prendre connaissance des observations soumises par les gouvernements du Royaume-Uni, de la Nouvelle-Zélande, du Chili, de Madagascar, de l'Italie, du Maroc et de la Côte d'Ivoire. Je n'y ai toutefois pas trouvé de commentaires pertinents à la question précise qui nous occupe.

76a. *Supra*, note 15, p. III et IV.

77. *Comments by the Federal Republic of Germany*, 27 janvier 1984, E/CN.4/1984/42/ADD.1, p. 2.

78. *Communication du Gouvernement du Canada*, 23 janvier 1984, E/CN.4/1984/42/ADD.2, p. 2.

Conclusion : Une définition de « minorité »

Nous voici donc rendus au terme de notre périple. Il faut maintenant établir le bilan de notre recherche : au passif, les éléments que nous écartons ; à l'actif, ceux que nous retenons. La définition de la minorité devrait alors s'imposer d'elle-même.

Voyons d'abord le passif. Notre définition ne tiendra pas compte des facteurs suivants :

- les minorités nationales
- les autochtones
- les aubains
- les groupes de préférence aux individus
- le nombre minimum de membres
- les minorités dominantes
- les majorités opprimées
- la relation avec le territoire.

Du côté de l'actif, il faudra englober les éléments suivants :

- des groupes distincts
- des caractéristiques ethniques, religieuses ou linguistiques
- le nombre inférieur à la moitié de la population de l'État
- la situation non dominante
- la citoyenneté
- la solidarité
- la volonté collective de survie
- l'égalité en droit et en fait avec la majorité.

Mais avant de procéder à l'opération finale de construction d'une définition, un dernier scrupule me retient. Il importe en effet de soumettre les critères que nous avons retenus à une ultime vérification : nous allons les confronter aux réalités du plus grand peuple du monde, le peuple chinois.

Encore cependant faut-il connaître la situation des minorités en République populaire de Chine. Or, les sources intérieures nous sont inaccessibles et bien peu nombreux sont les étrangers qui peuvent se vanter d'une connaissance réelle de la situation chinoise.

Heureusement en 1984 paraissait la relation d'un voyage en deux étapes qu'avait effectué, à l'été de 1982 et au printemps de 1983, un journaliste chinois originaire de Hong Kong et établi à Los Angeles⁷⁹. Il avait déjà visité la Chine à plusieurs reprises mais, cette fois-ci, il s'était donné comme but de

79. WONG How-Man, « Peoples of China's Far Provinces », *National Geographic Magazine*, March 1984, p. 283 à 333.

rencontrer chez eux les membres des minorités. Sorte de Marco Polo moderne, Wong How-Man entreprit et compléta une tournée de 18 000 kilomètres en « jeep » qui le conduisit, par des chemins souvent impossibles, dans six provinces et deux territoires autonomes. Il en rapporta des constatations fort instructives.

Du milliard d'humains qui peuplent la Chine, 93% sont d'ascendance *Han* ; ces chiffres témoignent d'une grande homogénéité. Toutefois la Chine reconnaît officiellement 55 minorités qui comptent 67 millions de membres. On touche ici du doigt la différence dans l'ordre de grandeur de nos préoccupations : une population égale à deux fois et demie celle du Canada tout entier ne constitue en Chine qu'une faible proportion de 7% de la masse populaire.

De ces 55 minorités, Wong How-Man en visita une dizaine, d'une importance très variable : les *Di* qui ne sont plus que 10,000 ; les *Salars* et les *Ge*, chacune 70,000 ; les *Qiang*, 100,000 ; les *Tu*, 160,000 ; les *Dong*, 1,4 million ; les *Miao*, 5 millions répartis en une centaine de sous-groupes ; les *Yi*, 5 millions ; les *Hui*, 7 millions.

Malgré la force d'attraction que doit exercer l'immense milieu où elles sont plongées, ces minorités ont conservé la langue de leurs ancêtres ainsi que de nombreuses particularités culturelles : nourriture, vêtements, bijoux, musique, occupations, mœurs, religion, que vient souvent accentuer un aspect physique original. De plus, les 70,000 *Salars* et les 7 millions d'*Hui* se distinguent par leur appartenance à la religion islamique.

On retrouve ainsi chez ces minorités chinoises les mêmes conditions de particularisme que celles que nous avons pu relever ailleurs : entre autres, et pour simplifier, la distinction des groupes, les caractéristiques ethniques, religieuses ou linguistiques et la volonté collective de survie.

Les critères que nous avons retenus à l'actif de la notion de minorité sortent donc renforcés de la comparaison chinoise et possèdent réellement un caractère d'universalité. Nous pouvons maintenant en tirer avec une assurance accrue la définition recherchée.

À la lumière du Colloque d'Ohrîd et des travaux du professeur Capotorti, les considérations qui précèdent m'ont d'abord amené à suggérer la définition suivante de la minorité :

Un groupe de citoyens, plus petit que la moitié de la population d'un État, en position non dominante, dont les membres, solidaires et animés, fût-ce implicitement d'une volonté collective de survie, possèdent des caractéristiques ethniques, religieuses ou linguistiques qui diffèrent de celles de la majorité de la population et visent à l'égalité en fait et en droit avec cette majorité.

Toutefois une plus ample réflexion me porte à croire que cette définition peut être resserrée et qu'elle gagnerait à un réaménagement plus logique de ses divers éléments. C'est pourquoi je propose enfin la définition suivante de la minorité.

Un groupe de citoyens d'un État, en minorité numérique et en position non dominante dans cet État, dotés de caractéristiques ethniques, religieuses ou linguistiques différentes de celles de la majorité de la population, solidaires les uns des autres, animés, fût-ce implicitement, d'une volonté collective de survie et visant à l'égalité en fait et en droit avec la majorité.

J'ose espérer que l'on trouvera satisfaisante cette réponse à la question liminaire de cette Conférence : Qu'est-ce qu'une minorité ?